

Мартинюк Р. Сучасний український парламентаризм: особливості розвитку // Юридична Україна. – 2009. – № 1. – С. 27-31.

У спеціальній літературі поняття “парламентаризм” використовується для опису такої форми організації державної влади, якій притаманне провідне положення парламенту в системі вищих органів держави, наявність парламентського способу формування уряду а також функціонування механізмів відповідальності виконавчої влади в особі її найвищого органу перед парламентом.

Парламентаризм характеризують також розвинені форми контролю парламенту за органами виконавчої влади і як їх наслідок – можливість парламенту достроково припинити повноваження уряду. Водночас і уряд в умовах парламентаризму впливає на орган законодавчої влади за допомогою приналежного йому права законодавчої ініціативи, якому надається пріоритет; міністри мають право вимагати, щоб їх заслухали під час засідання сесії парламенту, уряд бере активну участь у законодавчому процесі на всіх його етапах і здійснює вагомий вплив на порядок проходження законопроектів та голосування за ними [1].

Таким чином, парламентаризм у якості обов’язкової умови передбачає наявність механізмів тісної і конструктивної взаємодії парламенту й уряду, відсутність таких механізмів засвідчує нежиттєздатність парламентаризму і веде до його заміни більш централізованими формами організації влади. Тому важливим критерієм реальності парламентаризму є стабільність і ефективність організації виконавчої влади а також тісний функціональний зв’язок між парламентом і утворюваним ним урядом. Більше того, в умовах парламентаризму конструктивна взаємодія парламенту й уряду є принциповим питанням досягнення стабільності і легітимності влади взагалі.

У сучасних розвинених республіках парламентаризм представлений у його класичній і раціоналізованій формі. Класичному парламентаризму відповідає класична парламентарна республіка, раціоналізованому – організація механізму влади у змішаній республіканській формі правління.

Відомо, що в перехідні періоди розвитку державності, коли існує особлива необхідність оперативного прийняття рішень та коли успіх демократичних перетворень, у силу нерозвиненості інститутів демократії в середовищі громадянського суспільства, у значній мірі залежить від особистих характеристик глави держави і його оточення, чого не можуть забезпечити парламентарні форми правління, найбільш ефективні президентські республіки. Парламентаризм, натомість, характеризує стабільні періоди розвитку державності. Водночас він є важливою гарантією збереження демократії. Вважається, що у стабільні періоди президентська форма правління (як і наближені до неї президентсько-парламентарні республіки) стає невинуватою, оскільки всі її потенційні переваги не компенсують прихованої в ній загрози для демократії. Але парламентаризм – це “привілей” для країн із розвиненим, політично структурованим громадянським суспільством, заможним середнім класом і розвинутою партійною системою. За відсутності згаданих умов парламентаризм демонструє нежиттєздатність і, як свідчить політична практика, у ситуації системної кризи звичайно трансформується в напрямі утвердження президенціалізму як форми правління.

Водночас, президентська форма правління в умовах нерозвинутої партійної системи – одна з найневдаліших конструкцій влади, як з огляду на відсутність ефективних інструментів контролю громадянського суспільства за владою, так і з огляду на її неспроможність бути відповідальною, проводити конструктивну, цілісну й послідову політику, яка б відображала реальні суспільні інтереси. Адже малоконтрольована одноосібна влада глави держави як гарантія демократії – це виключення із правила. А правило полягає в тому, що така влада звичайно авторитарна.

У перше десятиліття своєї незалежності Україна як посттоталітарна держава, по суті, була позбавлена альтернатив у виборі форми правління. Відсутність розвинутого громадянського суспільства (і його атрибуту – середнього класу), відповідної йому (громадянському суспільству) усталеної партійної системи з потужними центристськими партіями визначали всю

нереальність спроб запровадження парламентарної чи будь-якого з наближених до неї різновидів змішаної республіки. Аж упритул до “Помаранчевої революції” в Україні були відсутні умови, які б забезпечили успіх реформи механізму влади засобом переходу до більш децентралізованої форми правління, тобто до парламентаризму.

Президентсько-парламентарна форма правління, суперечливо змодельована в Основному Законі України в редакції від 28 червня 1996 р. мала свої потенційні переваги, які відсутні у змішаних парламентарно-президентських та парламентарних республіках: принцип одноосібного керівництва, який у ситуації низької функціональної ефективності Верховної Ради України міг здійснюватися Президентом України у виконавчій сфері, повинен був відігравати важливу стабілізуючу роль в умовах перехідного суспільства. Однак у період президентства Л. Кучми президентсько-парламентарна форма правління в Україні виявила свої гірші а не кращі потенційні риси, чим остаточно скомпрометувала себе і прискорила конституційну реформу.

Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили змішану парламентарно-президентську форму правління. Однак уже перший мінімальний досвід функціонування цієї конструкції влади в Україні засвідчив наявність серйозних ускладнень у здійсненні конституційних повноважень окремих вищих органів влади, небезпечно низький рівень легітимності їхніх дій, намагання окремих владних структур вийти за межі окресленої Основним Законом сфери їх компетенції, вдаватись до власного суб’єктивного тлумачення норм Конституції України, цинічно використати існуючі проблеми в організації механізму влади у власних інтересах [2]. Зокрема, діяльність Верховної Ради України п’ятого і шостого скликань, а точніше, відповідних коаліційних більшостей, що уособлювали Верховну Раду України, важко назвати успішною. У Парламенті обох скликань коаліційна більшість була надто ситуативною, внутрішньо неконсолідованою, неспроможною до узгоджених, системних і ефективних дій.

Діяльність так званої Антикризової коаліції у Верховній Раді України п’ятого скликання була позначена прийняттям неконституційного Закону “Про

Кабінет Міністрів України” від 21. 12. 2006 р., самий поверхневий аналіз якого засвідчує спрямованість цього акта на обмеження конституційного статусу Глави держави, порушення передбаченої Основним Законом системи стримувань і противаг і створення загрози конституційному ладу країни. Закінчила свою авантюрну діяльність Антикризова коаліція тим, що в указі Президента від 2. 04. 2007 р. було цілком адекватно названо “реальною передумовою узурпації влади в Україні” [3]. Парламент, який у державно-правовій теорії розглядається як основна інституційна гарантія демократії, став головною загрозою демократії у країні.

Зміна формату партійних сил у Парламенті шостого скликання припинила згадані авторитарні тенденції, однак результат діяльності нової коаліційної більшості, утвореної блоками політичних сил НС НУ та БЮТ, об’єктивно, залишав бажати кращого. Ця коаліційна більшість мала мінімальну перевагу в голосах над своїми політичними опонентами і страждала від жорстких внутрішніх конфліктів. Кажучи дуже узагальнено, більшість була неефективна і єдине, що дозволяло певний час зберігати коаліцію – це постійна загроза її легального відсторонення від влади. Врешті-решт парламентська криза досягла кульмінаційного моменту, коли фракція НС НУ вийшла зі складу коаліції, нова коаліційна більшість не була (через партійні конфлікти) сформована у тридцятиденний термін і Президент України достроково припинив повноваження Верховної Ради України. Обставини діяльності коаліційної більшості в Парламенті шостого скликання, постійна загроза розвалу більшості й відставки утвореного нею Уряду стали красномовною ілюстрацією тих реальних проблем, з якими зіткнувся і з якими доведеться мати справу на перспективу українському Парламенту. У контексті останніх подій, якими була позначена діяльність згаданої коаліційної більшості й утвореного нею Уряду перспективи збереження існуючого формату партійно-політичних сил у Верховній Раді України сьомого скликання виглядають нереальними. Можна, однак, констатувати, що за будь-якого складу коаліційної більшості в Парламенті сьомого скликання, а відповідно, партійного складу Уряду, діяльність нового

блоку в механізмі влади (який утворює в нинішній конструкції влади парламентська більшість і похідний від неї Уряд), демонструватиме проблеми, цілком схожі до тих, які ми фіксували весь постреформенний період. Постійна загроза парламентської нестабільності та урядової кризи – найбільша “хвороба” запровадженої конституційними поправками конструкції влади. Однак головний фактор періодичного посилення згаданої “хвороби”, – не стільки в концептуальних дефектах конституційних норм, скільки в особливостях сучасної партійної системи України та рівні культури її політичної еліти.

У контексті сказаного уявляється важливим наголосити, що будь-який різновид парламентаризму в Україні супроводжуватиметься суттєвими труднощами, оскільки парламентаризм є “правлінням партій” і може реально функціонувати лише за умов існування сформованої і стабільної партійної системи та наявності усталеної партійної структури Парламенту. Повноцінний парламентаризм утверджується лише за наявності сильних центристських партій та міцних традицій демократії, які, зокрема, мають знайти своє вираження у здатності партій до співробітництва. Парламентаризм є неможливим у політично неструктурованому суспільстві, де несформована відповідна партійна система, яка б забезпечувала створення стабільної парламентської більшості, і яка б, у свою чергу, формувала уряд, спроможний ефективно розв’язувати комплекс завдань, пов’язаних із необхідністю здійснення системних перетворень у суспільстві та державі. Між тим, партійна система сучасної України не передбачає на цьому етапі утвердження реального парламентаризму. Більшість політичних партій в Україні – нечисельні, не мають належної соціальної бази і повноцінно не виконують притаманних їм, як політичним партіям, функцій. За цієї умови перекладання на Парламент надмірних повноважень при його реальній неспроможності здійснення цих повноважень може скомпрометувати саму ідею парламентаризму. В умовах організації влади в напівпрезидентській республіці до 1 січня 2006 р. Верховна Рада України не володіла повноваженнями, які б надавали їй статусу провідної владної структури в політичній системі країни. Це мало своє позитивне

значення, оскільки Парламент був (у значній мірі і залишається) неспроможним до виконання такої ролі. За згаданої ситуації здійснення Главою держави України широкого комплексу установчих та контрольних повноважень, які Верховна Рада України не могла успішно виконувати, ставало об'єктивною необхідністю. Фактично посилення інституту глави держави в Україні на початковому етапі державотворення дозволяло частково компенсувати слабкість і нерозвиненість вітчизняного парламентаризму. Однак і сьогодні парламентарно-президентська республіка в Україні демонструє низький рівень функціональності й легітимності. Небезпека, що супроводжує розвиток парламентаризму в Україні на сучасному етапі, пов'язана з тим, що нежиттєздатність парламентарно-президентської республіки може спровокувати повернення до одноосібного авторитаризму.

У контексті аналізу умов розвитку вітчизняного парламентаризму варто озвучити принаймні дві ключові проблеми, пов'язані безпосередньо з дефектами конституційних конструкцій, запроваджених поправками до Основного Закону від 8 грудня 2004 р.

Перехід до парламентарно-президентської форми правління в якості однієї з головних своїх умов передбачає парламентський спосіб формування уряду. Поправки до Конституції України від 8 грудня 2004 р. запровадили парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України, однак, на переконання дослідника, не в найкращий спосіб. Його головною вадою є партійний критерій, за яким відбуватиметься формування складу Уряду. Особливості партійної системи України, а точніше, незавершений характер її розвитку, низька ймовірність утворення потужної центристської більшості в Парламенті робить формування Уряду на коаліційній партійній основі малоефективним, якщо не безперспективним взагалі. Формування коаліційного уряду доцільне лише за умови, коли ідеологічні відмінності між партіями не настільки гострі, щоб блокувати процес формування урядової коаліції. У будь-якому випадку, програма діяльності такого Уряду може виявитися лише теоретичною домовленістю партій, що брали участь у його формуванні про

спільну програму дій, реальність якої буде спростована практикою її виконання. Такий Уряд також постійно наражатиметься на небезпеку достроково припинити свої повноваження за ініціативою Парламенту, оскільки жодна з партійних фракцій не сприйматиме його як свій власний Уряд.

Крім того, Прем'єр буде змушений шукати можливості співпраці з міністрами, з якими він співпрацювати не лише не бажатиме, але й не зможе, можливо в силу того, що це будуть не фахівці-професіонали, компетентність яких не викликала б сумнівів і яким Прем'єр без вагань міг би доручити певні ділянки роботи, а партійні популісти-демагоги. Крім того, міністри будуть у своїй поведінці надто залежними від парламентських лобістських груп. За умови, що заміщення посад в Уряді залишатиметься результатом міжфракційних домовленостей, Прем'єр-міністр України не зможе цілком контролювати стан справ в урядовій сфері. Є зайвим наголошувати, що виконавчо-управлінська та законопроектна діяльність такого Уряду залишатиме бажати кращого.

Оптимальний варіант виходу з описаної ситуації вбачається в запровадженні такого парламентського способу формування уряду, який полягатиме у призначенні Парламентом лише Прем'єра, а не всього Уряду. Після свого призначення Прем'єр-міністр України повинен мати право сам формувати склад Уряду – і, звичайно, за фаховим, а не за партійним критерієм. Адже професійний рівень фахівців, які мають керувати країною, безумовно має стати основним критерієм при призначенні на посаду. Також, хоча Уряд – орган колегіальний, за визначальної ролі Прем'єра у його формуванні стане можливим організоване й узгодження прийняття Кабінетом Міністрів України рішень. Формуючи Уряд і визначаючи склад Кабінету Міністрів України, Прем'єр-міністр України тим самим забезпечуватиме певну узгодженість поведінки його членів: міністри вводитимуть в Уряд за запрошенням Прем'єра, і добре пам'ятатимуть це. Описана схема формування уряду дозволить сформувати сильну, стабільну виконавчу владу, спроможну до ефективного співробітництва з Парламентом. Саме така модель організації виконавчої влади,

уявляється, відповідала б завданню утвердження в Україні парламентарно-президентської форми правління в умовах незавершеності розвитку парламентаризму.

Інша важлива проблема стосується інституту парламентської відповідальності уряду. Поправки до Конституції України в регламентації парламентської відповідальності Кабінету Міністрів України демонструють значну нелогічність. В умовах парламентаризму уряд існує доти, доки діє парламентська більшість, що його створила. Тобто наявність більшості є причиною й основою для існування уряду. Якщо зі складу парламентської більшості виходить певна фракція і коаліція не знаходить їй заміни, так що через втрату значної кількості мандатів більшість зникає, уряд автоматично йде у відставку. У республіканських формах правління загальноприйнятим є правило, що у випадку розпаду коаліції, коли зникає більшість, на яку спирається уряд, йому (уряду) виноситься питання про недовіру [5]. Схоже відбувається з урядом і у випадку, коли він сам ставить у парламенті питання про довіру і не знаходить її (отримує вотум недовіри). Постанова питання про довіру – це засіб перевірки наявності в парламенті коаліції більшості. Якщо більшості, що підтримує уряд не знайдено, він (уряд) теж має припинити повноваження. Поправки до Конституції України згаданого механізму не передбачають. У конституційній регламентації нового формату влади дивно виглядають принципово не змінені норми початкової редакції Конституції України, які передбачають, що питання про довіру Кабінету Міністрів України може порушуватися не частіше ніж один раз на сесію. При цьому зберігає чинність цілком незрозуміла в нових реаліях поділу влади норма, яка забороняє порушувати у Верховній Раді України питання про відставку Уряду протягом року після схвалення Програми його діяльності. У парламентних та змішаних республіках програма діяльності уряду – це програма партії (блоку партій), що перемогла на виборах і утворила у представницькому органу більшість. Логічною є постановка питання: якщо парламентська більшість розпалася, для чого має продовжувати існувати Уряд, утворений уже неіснуючою більшістю,

Уряд, що діє на підставі програми, схваленої цією неіснуючою більшістю? Можна поставити й інше питання: яка принципова необхідність існування в Парламенті більшості, якщо ця більшість в описаній ситуації не може утворити свій Уряд?

Ще однією принциповою передумовою успішного розвитку парламентаризму в Україні є запровадження інвеститури Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України. Парламентаризм у його класичній чи раціоналізованій формах може стати реальним лише за умови вироблення ефективного механізму взаємодії органу законодавчої влади та уряду, зокрема й у сфері вироблення спільної програми дій (та її подальшої реалізації). Неспроможність уряду отримати схвалення програми його діяльності у представницькому органі означає автоматичну відставку прем'єра: звичайно така загроза спонукає прем'єра шукати порозуміння і співпраці з парламентом.

Конституційна реформа в цілому створила якісно нові передумови розвитку парламентаризму в Україні. Вона посилила установчі та кадрові функції Верховної Ради України, обмежила відповідні прерогативи Глави держави, закріпила парламентський спосіб формування Уряду, створила більш відповідні парламентаризму умови досягнення функціональної самостійності і збалансованого положення в системі стримувань і противаг Кабінету Міністрів України. Реформа суттєво обмежила можливості Президента України визначати зміст діяльності Уряду, чим організаційно забезпечила необхідне посилення позицій Кабінету Міністрів України. Засобом запровадження інституту парламентської більшості та парламентського способу формування уряду конституційна реформа організаційно забезпечила принципово необхідний в умовах парламентаризму зв'язок між Парламентом та утворюваним ним Урядом і сприяє взаємній відповідальності органів законодавчої і виконавчої влади. Парламентська більшість, делегуючи своїх представників до Уряду, тим самим бере на себе політичне і правове зобов'язання забезпечувати діяльність Уряду. Парламентський спосіб формування Кабінету Міністрів України надає

народним депутатам право вимагати чіткої реалізації Програми діяльності Уряду, Програми, що виражає сподівання більшості громадян України.

Між тим, фрагментарність і непродуманість внесених до Конституції України поправок залишають відкритими цілу низку питань щодо практичного здійснення нової системи поділу влади і ставлять під сумнів ефективність запровадженої змішаної форми правління в цілому.

На сьогодні стало очевидним, що будь-який різновид вітчизняного парламентаризму зможе довести свою виправданість і стати легітимною формою правління лише завдяки досягненню достатньо ефективної взаємодії між партіями (та їх блоками), що утворюватимуть більшість у Парламенті, а відповідно, досягненню узгодженої взаємодії представників партій на посадах міністрів між собою й Уряду в цілому з більшістю у Верховній Раді України.

1. Конституция Французской Республики. Ст. 31, Ст. 39. Абз. 2, ст. 42, 43, 45 // Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА–ИНФРА.М, 1999. – С. 667; Конституция Португальской Республики. Ст. 180. Абз. 1 // Конституции стран Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА.М, 1997. – С. 569.

2. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи. Аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 37; Шемчушенко Ю., Ющик О. Політика, право, Конституція // Право України. – 2007. – № 8. – С. 7.

3. Указ Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 1. (Спеціальний випуск). – С. 1

5. Шаповал В. “Конституційний дизайн” України: сучасний стан та перспективи розвитку // http://usps.parlament.org.ua/uploads/docs/Shapoval_checked.doc